Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 160 Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het regelen van keuzedelen waarop beroepsopleidingen mede worden gebaseerd

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 september 2015

Deze memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

1. Inleiding

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen.

2. Herziene kwalificatiestructuur

De leden van de SGP-fractie vragen of is onderzocht of de scholen voldoende tijd zullen hebben om zich voor te bereiden op de invoering van de verplichte nieuwe kwalificatiestructuur met keuzedelen.
Het wetsvoorstel regelt dat scholen vanaf 1 augustus 2016 opleidingen moeten baseren op de herziene kwalificatiestructuur c.q. op herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen. Scholen zijn al bezig met het voorbereiden van de nieuwe opleidingen. Van 1 augustus 2015 tot 1 augustus 2016 kunnen scholen op vrijwillige basis starten met een of meer nieuwe opleidingen, waarbij keuzedelen dan in de zogenoemde «vrije ruimte» kunnen worden aangeboden. De door mij aangestelde regisseur herziening kwalificatiestructuur (hierna: regisseur) biedt sinds december 2013 actieve ondersteuning aan de scholen bij de voorbereiding en implementatie van de nieuwe opleidingen. Onderdeel van deze ondersteuning is het monitoren van de voortgang van de voorbereiding van de scholen op de implementatie van de herziene kwalificatiestructuur. Deze voorbereiding betreft zowel het onderwijs zelf als de ondersteuning hiervan, zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de ict-systemen. De actieve ondersteuning van de regisseur en van het Servicepunt implementatie kwalificatiestructuur (ingericht door de MBO Raad) in combinatie met het benutten van de ervaringen met de nieuwe opleidingen die op vrijwillige basis zijn gestart in het studiejaar 2015–2016, maakt dat scholen voldoende tijd hebben om zich adequaat voor te bereiden op de implementatie van de herziene kwalificatiestructuur.

kst-34160-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Kunnen scholen alleen op basis van deze wet reeds op korte termijn starten met de voorbereiding van het deel voor de schooleigen invulling waarin door het amendement Rog/Bisschop is voorzien of is voor de uitwerking van dit schooleigen deel een algemene maatregel van bestuur noodzakelijk, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Als een algemene maatregel van bestuur nodig is, willen deze leden weten of daarin nadere richtlijnen worden gegeven voor de uitvoering van de schooleigen invulling.
Als gevolg van het amendement Rog/Bisschop is in artikel 6.1.2a, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel het volgende bepaald. Het bevoegd gezag kan binnen de basisberoeps-, vak- en middenkaderopleidingen (dus niet de eenjarige entree- en specialistenopleidingen) één of meer onderdelen aanbieden die betrekking hebben op persoonlijke, culturele of levensbeschouwelijke vorming, als deze aantoonbaar van voldoende kwaliteit zijn en niet samenvallen met onderdelen van de desbetreffende kwalificatie. Daarover moet dan verantwoording worden afgelegd in het jaarverslag.
Ter uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel wordt een algemene maatregel van bestuur voorbereid. Dat betreft een wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB en het Uitvoeringsbesluit WEB. Daarin zijn op het gebied van de bovengenoemde onderdelen (hierna ook aangeduid als «schooleigen» onderdelen) geen voorschriften opgenomen over de schooleigen invulling. Binnen het voornoemde formele kader is de school vrij in de inrichting van de betreffende onderdelen.
Het ontwerpbesluit wordt naar verwachting dit najaar voor advies naar de Afdeling Advisering van de Raad van State gezonden. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur allebei voor het eerst van toepassing zijn op het studiejaar 2016–2017.
Voorafgaand daaraan kunnen scholen al starten met de voorbereiding van de schooleigen invulling van dergelijke onderdelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of scholen zelf kunnen bepalen op welke wijze de verdeling van de verplichte keuzedelen en de schooleigen invulling plaatsvindt.
In de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur is voor elke opleidingssoort de minimum studielast van de keuzedelen aangegeven (in klokuren). Op die minimum studielast voor de keuzedelen van de opleiding wordt 240 klokuren studielast in mindering gebracht in geval bij een opleiding sprake is van «schooleigen» onderdelen. Scholen bepalen zelf de inrichting van een opleiding, o.a. wanneer welke onderdelen aan de orde komen tijdens de opleiding.

Kan de regering bevestigen dat ten aanzien van de schooleigen invulling geen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verslaglegging, anders dan verantwoording in het jaarverslag, zo vragen deze leden.
Ja, er zullen ten aanzien van «schooleigen» onderdelen geen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verslaglegging, anders dan verantwoording in het jaarverslag. De scholen hoeven over deze onderdelen dus bijvoorbeeld géén informatie aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te leveren.

Deze leden willen voorts weten of de regering een indicatie kan geven van de termijn waarop meergenoemde algemene maatregel van bestuur beschikbaar zal zijn.
Verwacht wordt, dat de algemene maatregel van bestuur in het voorjaar van 2016 in het Staatsblad kan worden geplaatst.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de entreeopleidingen en de eenjarige specialistenopleidingen zijn uitgesloten van de mogelijkheid om een deel van de ruimte in te vullen naar schooleigen inzicht.
Conform het amendement Rog/Bisschop mag een school bij entreeopleidingen en specialistenopleidingen geen «schooleigen» onderdelen aanbieden.
Als de school één of meer van deze onderdelen aanbiedt, dan wordt op de keuzedeelverplichting voor de betreffende soort beroepsopleiding 240 klokuren studielast in mindering gebracht. De entreeopleidingen en de specialistenopleidingen zijn eenjarige opleidingen en kennen een keuzedeelverplichting van 240 uur. Als deze wordt ingevuld door een «schooleigen» onderdeel zou de keuzedeelverplichting op 0 uur uitkomen en dan zou de school dus bij die twee opleidingssoorten geen keuzedelen hoeven aan te bieden. Dat is niet wenselijk. De student moet bij de opleiding namelijk altijd iets te kiezen hebben: bij álle opleidingen, ook bij de entree- en specialistenopleidingen, moet de student altijd een keuzedeel kunnen volgen als verrijking bovenop de kwalificatie, want dat levert een betere toerusting op voor de arbeidsmarkt of voor vervolgonderwijs.

Ook willen deze leden weten of de regering kan aangeven op welke wijze deze opleidingen aandacht kunnen bieden aan persoonlijke, culturele en levensbeschouwelijke vorming.
Mbo-scholen hebben diverse mogelijkheden om in opleidingen (dus ook in de entreeopleidingen en specialistenopleidingen) aandacht te bieden aan persoonlijke, culturele en levensbeschouwelijke vorming. Een school kan dat bijvoorbeeld doen bij de vertaalslag van de – globaal geformuleerde – inhoudelijke kwalificatie-eisen en keuzedeeleisen naar het concrete onderwijsprogramma, lesmateriaal, onderwijsopdrachten, enzovoorts. Bij het onderdeel loopbaan en burgerschap in de opleidingen kan een school bijvoorbeeld zelf nader inhoud geven aan het leerdoel «de bereidheid en het vermogen te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen vitaliteit als burger en werknemer». Een school kan dat ook doen bij beroepsspecifieke onderdelen van de opleiding, zoals bijvoorbeeld bij het leerdoel «het ontvangen en benaderen van klanten» of «neemt deel aan werkoverleg», of bij de beroepspraktijkvorming (waarbij ook sprake is van vormende en houdingsaspecten, zoals bijvoorbeeld «omgaan met kritiek»). De school kan ook extra zaken aanbieden bovenop de verplichte onderdelen. De wettelijke urennormen zijn minimumnormen voor de gehele opleiding; scholen kunnen dus meer uren programmeren als ze dat nodig vinden.
Behalve bij bovenstaande mogelijkheden betreffende de inhoud van de opleiding, kan een school bij de werkwijze (het «hoe») de eigen identiteit (zoals op levensbeschouwelijk vlak) tot uitdrukking brengen: denk aan de pedagogische en didactische aanpak, de leefregels in de school of speciale activiteiten rond feestdagen. Bijvoorbeeld bij de opleidingen voor verkopers in december niet alleen werk maken van kerstacties en kerstfeest, maar ook van het kerstverhaal en de kerstgedachte. En voor opleidingen in de horeca bijvoorbeeld werk maken van de aanpassingen vanwege de Ramadan.

3. Procedure totstandkoming kwalificatiedossiers en keuzedelen

De leden van de fractie van D66 vragen wie de kwaliteit van de keuzedelen garandeert en wie er zorg voor draagt dat de kwaliteit van de keuzedelen vergelijkbaar is in het hele land.
De kwaliteit van keuzedelen wordt op de volgende wijze gewaarborgd bij de landelijke kwalificatiestructuur mbo:
- In het Toetsingskader kwalificatiestructuur mbo staan de kwaliteitseisen waaraan keuzedelen moeten voldoen.

- De SBB moet er voor zorgen en bewaken dat ontwikkelde keuzedelen aan die kwaliteitseisen voldoen en moet zich daarover ook verantwoorden.
- De Toetsingskamer van de SBB levert een oordeel of een keuzedeel daadwerkelijk aan die kwaliteitseisen voldoet.
- De Minister stelt door SBB voorgedragen keuzedelen formeel vast (inclusief de daarin opgenomen inhoudelijke keuzedeeleisen die aangeven wat de student in voldoende mate moet beheersen om het betreffende keuzedeel te behalen) als daadwerkelijk aan de kwaliteitseisen is voldaan.

De kwaliteit van opleidingen met keuzedelen wordt op de volgende wijze gewaarborgd:

- Scholen kunnen de door de Minister vastgestelde keuzedelen aanbieden in mbo-opleidingen. Niet-bekostigde scholen kunnen uitsluitend de keuzedelen aanbieden die gekoppeld zijn aan de kwalificaties waarvoor zij diplomaerkenning hebben verkregen.
  Elke school is bij de inrichting en uitvoering van door haar aangeboden opleidingen verantwoordelijk voor het realiseren van tenminste de vereiste basiskwaliteit, zoals aangegeven in het Toezichtkader MBO, en moet dat ook bewaken. Dat geldt voor de gehele opleiding, dus inclusief keuzedelen.
- De inspectie houdt bij scholen toezicht op de kwaliteit van opleidingen (inclusief keuzedelen) en levert per onderzochte opleiding een onafhankelijk oordeel aan de hand van het Toezichtkader MBO.
- Bij onvoldoende kwaliteit van een opleiding kan de Minister de rechten van de school voor het verzorgen van de betreffende opleiding bij de school intrekken, na een voorafgaande officiële waarschuwing. Bij een niet-bekostigde school betreft dat de intrekking van de diplomaerkenning. Tevens kan de Minister bij bekostigde scholen een bekostigingssanctie opleggen bij niet-naleving van wet- en regelgeving.

De bovengenoemde kwaliteitswaarborgen bij de landelijke kwalificatiestructuur zorgen voor de benodigde eenduidigheid van een keuzedeel en van de bijbehorende inhoudelijke keuzedeeleisen.
Voor de goede orde wordt er nog op gewezen dat scholen niet zelf keuzedelen kunnen vaststellen (en dus ook niet de daarin aangegeven inhoudelijke keuzedeeleisen). Wel kunnen ze het initiatief nemen tot het ontwikkelen van nieuwe keuzedelen en bijbehorende inhoudelijke keuzedeeleisen, in het bijzonder voor keuzedelen die voorzien in een regionale behoefte; de bovengenoemde kwaliteitswaarborgen bij de landelijke kwalificatiestructuur gelden ook daarvoor.
Na de formele vaststelling van een keuzedeel kunnen scholen zelf de vertaalslag maken van de – globaal geformuleerde – inhoudelijke keuzedeeleisen naar het concrete onderwijsprogramma en lesmateriaal.

Voorts vragen deze leden om toe te lichten waarom de keuzedelen de eerste periode na invoering niet meetellen voor het examen. Naar hun oordeel heeft het MBO voldoende tijd om zich op de keuzedelen voor te bereiden.
Scholen hebben voldoende tijd om de verplichte invoering van keuzedelen voor te bereiden. Keuzedelen zijn echter een nieuw fenomeen voor zowel de scholen als de studenten en leerbedrijven. Daarom acht ik het van belang dat er sprake is van een periode (van 01-08-2016 tot 01-08-2018) waarin ervaring met alle aspecten van keuzedelen wordt opgedaan (dus onder andere met de examinering van keuzedelen), zonder dat er dan sprake is van een directe invloed van de hoogte van examenresultaten van keuzedelen op het behalen van het diploma. Scholen krijgen daarom op dit specifieke punt meer voorbereidingstijd, namelijk tot 1 augustus 2018. Dat is conform het amendement Lucas c.s. De door mij aangestelde regisseur zal daarom de ervaringen met de inzet van keuzedelen monitoren en in kaart brengen.

Bestaat er, bij het niet laten meetellen van het behalen van de keuzedelen (de eerste twee jaren na invoering), niet de kans op afnemende motivatie onder studenten, die uiteindelijk van negatieve invloed zal zijn op de gehele vernieuwde kwalificatiestructuur, zo vragen de leden van de PVV-fractie.
In de eerste twee studiejaren na invoering (te weten de studiejaren 2016–2017 en 2017–2018) geldt wel – conform artikel I, onderdeel R, van het voorliggende wetsvoorstel – als voorwaarde voor het behalen van het diploma dat de student examen heeft afgelegd in het keuzedeel of de keuzedelen van de opleiding, maar de hoogte van het examenresultaat voor een keuzedeel telt dan nog niet mee bij de slaag-zakbeslissing voor het behalen van het diploma. Dat laatste telt wel mee na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Ra, van het voorliggende wetsvoorstel (1 augustus 2018).
Het is zaak dat studenten die in de eerstgenoemde periode starten met een opleiding serieus en niet vrijblijvend omgaan met keuzedelen.
Daarom geldt in die eerste periode:

- Een student moet examen hebben afgelegd voor de gekozen keuzedelen om het diploma te kunnen behalen. (Er moet dus een examenresultaat zijn, maar dat hoeft niet tenminste een voldoende te zijn.)
- De behaalde keuzedelen worden op het diploma weergegeven. Dat is daarmee zichtbaar voor een nieuwe werkgever en een school voor vervolgonderwijs en geeft een meerwaarde aan het diploma.
- De examenresultaten van behaalde en van gevolgde maar niet behaalde keuzedelen worden op de resultatenlijst bij het diploma weergegeven.

Uiteraard mag een student de opleiding afmaken onder de formele voorwaarden zoals die van kracht waren op het moment waarop hij begon met de opleiding. Het meetellen van de hoogte van het examenresultaat van keuzedelen bij de slaag-zakbeslissing geldt voor studenten die vanaf 1 augustus 2018 starten met een mbo-opleiding.

Deze leden willen weten of er niet een «verschil in waarde» tussen diploma's wordt gecreëerd. Bestaat de kans dat een diploma waarbij het behalen van de keuzedelen wel heeft meegeteld méér waard zal zijn op de arbeidsmarkt dan een diploma waarbij het behalen van de keuzedelen niet heeft meegeteld, zo vragen zij.
Een diploma is meer waard als behalve de kwalificatie ook een of meer keuzedelen zijn behaald.
Dat geldt ongeacht het al of niet meewegen van het behalen van keuzedelen bij de slaag-zakbeslissing betreffende het behalen van het diploma, dus zowel in de situatie tot 1 augustus 2018 (tot die tijd is het behalen van keuzedelen geen voorwaarde voor het behalen van het diploma) als in de situatie vanaf 1 augustus 2018 (vanaf die datum is het behalen van een keuzedeel wel een voorwaarde voor het behalen van het diploma). Als een keuzedeel is behaald, moet dit altijd worden vermeld op het diploma.
In het antwoord op de bovenstaande vraag van de PVV-fractie zijn de voorschriften aangegeven die eraan bijdragen dat studenten serieus omgaan met keuzedelen.

4. Doorstroom naar vervolgonderwijs

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de regering de invoering van keuzedelen wil gebruiken om de aansluiting MBO naar HBO te verbeteren en of het, als keuzedelen voor dat doel worden gebruikt, verplicht is dat studenten op het betreffende onderdeel een voldoende halen.
Keuzedelen kunnen tot doel hebben om de inhoudelijke aansluiting op en de doorstroom van studenten naar een vervolgopleiding te verbeteren,

waaronder opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Doorstroomgerichte keuzedelen leveren een extra toerusting voor vervolgonderwijs bovenop de toerusting voor vervolgonderwijs die de kwalificatie levert. Keuzedelen leveren een verrijking bovenop de kwalificatie. Er zijn keuzedelen ontwikkeld gericht op doorstroom naar het hbo of naar een specifieke hbo-opleiding, zoals bijvoorbeeld de keuzedelen «voorbereiding hbo» en «instroom pabo natuur en techniek».
De voorschriften ten aanzien van keuzedelen (dus ook die over de wijze van meewegen van de examenresultaten van keuzedelen voor de slaag-zakbeslissing voor het diploma) hebben betrekking op alle soorten keuzedelen (dus ook op doorstroomgerichte keuzedelen). Met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Ra, van het voorliggende wetsvoorstel per 1-8-2018 geldt als voorwaarde voor het met goed gevolg afronden van een opleiding dat behalve voor de kwalificatie ook voor het keuzedeel of de keuzedelen van de opleiding met goed gevolg examen moet zijn afgelegd. Dan weegt dus de hoogte van de examenresultaten voor keuzedelen mee voor de slaag-zakbeslissing voor het diploma. Dat geldt voor alle soorten keuzedelen, dus ook voor doorstroomgerichte keuzedelen. In de periode 1-8-2016 tot 1-8-2018 weegt alleen het afgelegd hebben van examen voor het keuzedeel of de keuzedelen van de opleiding mee voor de slaag-zakbeslissing voor het diploma (dat betreft de aanwezigheid van een examenresultaat voor het keuzedeel of de keuzedelen, ongeacht de hoogte van het examenresultaat).

Deze leden vragen de regering om te verduidelijken in hoeverre de keuzedelen ook toegankelijk worden gemaakt voor werknemers in de bedrijven.
De keuzedelen worden op twee manieren toegankelijk gemaakt voor de werknemers in de bedrijven. Indien deze werknemers een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgen, zullen zij – net als de studenten van een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (bol) – een keuze dienen te maken uit het aanbod van keuzedelen van de school. Daarnaast is het mogelijk dat de werknemers in het kader van een leven lang leren ervoor kiezen alleen een keuzedeel te willen volgen. Dan is er geen sprake van een diplomagerichte opleiding en derhalve ook niet van bekostiging door de overheid. In een dergelijk geval zal de werknemer (veelal in samenspraak met zijn werkgever) zoeken naar een school die bereid is tegen een kostendekkende vergoeding onderwijs voor het betreffende keuzedeel te verzorgen.

5. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

De leden van de D66-fractie merken op dat bij invoering van het nieuwe stelsel voor honderdduizenden studenten dient te worden vastgelegd welke keuzedelen ze volgen en dat er waarschijnlijk ook veel mutaties zullen zijn. Dat betekent het nodige voor de scholen en voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Graag horen deze leden van de regering op welke wijze de voorbereiding hiervoor plaatsvindt en wie de kosten van deze ICT-operatie zal dragen. Ook willen zij weten of er voldoende zicht is op de voortgang van deze administratieve operatie.

Onderdeel van de werkzaamheden van de regisseur is te ondersteunen en bewaken dat de ict-systemen bij zowel DUO als de scholen tijdig klaar zijn voor de inwerkingtreding van de herziene kwalificatiestructuur. Daarvoor wordt intensief overleg gevoerd met DUO en de leveranciers van de ict-systemen van de scholen. De benodigde aanpassingen van de ict-systemen liggen op schema. In verband met de noodzakelijke systeemondersteuning van de vrijwillige start in het studiejaar 2015–2016 zijn de schoolsystemen al aangepast aan de eisen van de herziening.

De kosten van het aanpassen van de ict-systemen van de scholen worden gedragen door de leveranciers en de scholen. De kosten van de regisseur en van de aanpassing van de systemen bij DUO worden gedragen door OCW.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker